Legislative Summary LS-450E

BILL C-25: THE PUBLIC SERVICE MODERNIZATION ACT

Margaret Smith
Law and Government Division

13 March 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03186/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-25

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	6 February 2003
Second Reading:	20 February 2003
Committee Report:	16 May 2003
Report Stage:	28 May 2003
Third Reading:	3 June 2003

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	3 June 2003
Second Reading:	13 June 2003
Committee Report:	18 September 2003
Report Stage:	
Third Reading:	4 November 2003

Royal Assent: 7 November 2003

Statutes of Canada: 2003, c 22

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

BACKGROUND 2

ANALYSIS 3

A. New Public Service Labour Relations Act 3
1. Preamble 3
2. Consultation Committees and Co-development 3
3. Public Service Labour Relations Board (PSLRB) 4
4. Certain Exclusions Eliminated 4
5. Scope of Bargaining 5
6. Two-tier Bargaining 5
7. Mediation 5
8. Choice of Dispute Resolution Process 5
9. Essential Services 6
10. Strike Votes 6
11. Unfair Labour Practices 6
12. Grievances 6
a. Individual Grievances 7
b. Group Grievances 7
c. Policy Grievances 8
13. Judicial Review 8
14. Seven-year Review 8

B. Amendments to the *Financial Administration Act* 8

C. New Public Service Employment Act 10
1. Preamble 10
2. Public Service Commission 11
3. Annual Reports 11
4. Delegation of PSC Authority 12
5. Appointments and Merit 12
6. Casual Employees 14
7. Deployment 15
8. Term Employees 15
9. Probation 15
10. Layoffs 15
11. Investigations and Complaints 16
12. Composition of the Public Service Staffing Tribunal 18
13. Political Activities 19
14. Statutory Review 21

D. Amendments to the *Canadian Centre for Management Development Act* 21

COMMENTARY 22

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-25: THE PUBLIC SERVICE MODERNIZATION ACT*

INTRODUCTION

On 6 February 2003, Bill C-25, the Public Service Modernization Act,(1) was introduced in the House of Commons.

Bill C-25 contains four main public service reform initiatives.

1. It will repeal the current *Public Service Staff Relations Act* and enact a new Public Service Labour Relations Act to govern labour relations in the federal public service.

2. It will repeal the existing *Public Service Employment Act* and enact a new Public Service Employment Act to regulate appointments to the public service.

3. It will amend the *Financial Administration Act* to transfer certain human resources management powers from the Treasury Board to deputy heads.

4. It will amend the *Canadian Centre for Management Development Act* to pave the way for the amalgamation of the Canadian Centre for Management Development, and Training and Development Canada, into the new Canada School of the Public Service.

The bill also contains a number of transitional provisions and consequential and coordinating amendments.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) Bill C-25's long title is An Act to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other acts.

BACKGROUND

The present legislative framework governing human resources management in the public service consists of:

- the *Public Service Employment Act* (PSEA), which creates the Public Service Commission (PSC), makes the PSC responsible for appointments to and within the public service and for recourse on appointments, and establishes the rules governing the political activities of public servants;
- the *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA), which establishes the Public Service Staff Relations Board, regulates labour relations in the public service, and provides for the Treasury Board's role as the "employer" for the purpose of conducting collective bargaining; and
- parts of the *Financial Administration Act* (FAA), which confer on the Treasury Board general human resources management authority for the public service.

Other laws such as the *Official Languages Act*, the *Employment Equity Act*, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canadian Human Rights Act*, the *Privacy Act* and Part II of the *Canada Labour Code* underpin this framework.

Initiatives to reform the public service have long been part of the federal policy agenda. Noteworthy initiatives include:

- the 1962 report of the Royal Commission on Government Organization ("Glassco Report");
- reforms in 1967 that transformed the Civil Service Commission into the Public Service Commission, established collective bargaining rights and created the Public Service Staff Relations Board;
- the creation of the Canadian Centre for Management Development (1991);
- additional public service reforms (1992); and
- the establishment of new "separate employers" such as the Canada Customs and Revenue Agency, the Parks Canada Agency and the Canadian Food Inspection Agency.

Most recently, in the 2001 Speech from the Throne, the Government stated that it would make "... the reforms necessary [to] ensure that the public service is innovative, dynamic

and reflective of the diversity of the country [and] able to attract and develop the talent needed to serve Canadians in the 21st century."

In addition, recent studies and reports have highlighted the challenges facing the federal public service in the areas of recruitment and staffing, pointed to concerns about how the Government manages human resources, and identified the need for major changes to the legislation governing labour-management relations.[2]

ANALYSIS

A. New Public Service Labour Relations Act

Part 1 of the Public Service Modernization Act (PSMA) enacts a new Public Service Labour Relations Act (PSLRA) to replace the current *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA).

1. Preamble

The new PSLRA contains a preamble that emphasizes the importance of effective, harmonious labour relations and the value of collective bargaining within a context where the protection of the public interest is the paramount consideration.

2. Consultation Committees and Co-development

The new Act requires each deputy head, in consultation with the relevant unions, to establish a labour-management consultation committee for his or her department to discuss workplace issues affecting employees (s. 8).

The employer or the deputy heads will be able to undertake "co-development of workplace improvements" with the unions, through the National Joint Council or any other forum they choose. "Co-development of workplace improvements" is defined as "the consultation between the parties on workplace issues and their participation in the identification of workplace problems and the development and analysis of solutions to those problems with a view to adopting mutually agreed to solutions" (s. 9-11).

---

(2) These reports include: the *Report of the Auditor General (2000)*, the Public Service Commission annual report to Parliament in October 2002, and the final report of the tripartite labour-management-academic Advisory Committee on Labour-Management Relations in the Federal Public Service ("Fryer Report"), June 2001.

3. Public Service Labour Relations Board (PSLRB)

The PSLRA establishes the new Public Service Labour Relations Board (PSLRB), the mandate of which is to provide adjudication, mediation, and compensation analysis and research services. It will also continue to provide facilities and administrative support to the National Joint Council, as acknowledged in s. 17 of the Act.

The PSLRA defines each of these types of services (s. 14-16):

- adjudication services consist of hearing applications on labour relations and occupational safety and health, and the referral of grievances to adjudication.
- mediation services consist of assisting in the conclusion of collective agreements and in the management of labour relations, as well as mediating grievances.
- compensation analysis and research services consist of compiling and analyzing compensation data, making such information available to labour, management and the public, and conducting market-based compensation research.

The new PSLRB will consist of a Chairperson, up to three Vice-Chairs, and other members appointed by the Governor in Council (GIC) for a term of five years (subject to reappointment) during "good behaviour" and subject to removal for "cause" (s. 22).

To the extent possible, an equal number of Board members, other than the Chair and Vice-Chairs, will be appointed from among persons recommended by the employer and from among those recommended by the unions (s. 19).

Matters brought before the Board under Part I of the PSLRA (non-grievance matters) are to be heard by a panel of not less than three members (s. 31). Board decisions are final and binding and are not subject to judicial review, except under certain provisions of the *Federal Court Act* (s. 51).

4. Certain Exclusions Eliminated

Lawyers of the Department of Justice and the Canada Customs and Revenue Agency and employees of the Treasury Board Secretariat will no longer automatically be considered to be managerial or confidential and thus excluded from collective bargaining. Generally, positions will be excluded on a case-by-case basis by Board order (s. 59). But unions will be able to challenge an employee's classification as managerial or confidential. In respect of certain types of classification, the burden will be on the union to prove the classification wrong; in other cases, the employer will bear the burden (s. 62).

5. Scope of Bargaining

Under the new PSLRA, the scope of bargaining will not change. Matters that are now not subject to collective bargaining, such as those under the *Public Service Employment Act*, will remain as such (s. 113).

6. Two-tier bargaining

The new PSLRA provides for two-tier bargaining – public service-wide bargaining to establish broad parameters for terms and conditions of employment in a bargaining unit, and individual departmental bargaining to allow for the negotiation of detailed provisions. The employer, union, and relevant deputy head must agree to the two-tier process before it can be used (s. 110).

The purpose of two-tier bargaining is to allow collective agreements to be tailored to the needs of departments and employees.

7. Mediation

Under the new PSLRA, the PSLRB Chairperson can appoint a mediator to assist the parties in resolving a collective bargaining dispute. The techniques available to the mediator include mediation, fact-finding and facilitation. If requested, the mediator can make recommendations for resolving the dispute (s. 108).

8. Choice of Dispute Resolution Process

The PSLRA continues the PSSRA process of unions choosing which dispute resolution process – binding arbitration or conciliation – they will use to resolve a bargaining stalemate (s. 103). The PSLRA also allows the parties to settle disputes by "binding determination" (s. 182).

A new conciliation process will be established. Public interest commissions – non-permanent bodies consisting of one or three persons, appointed by the Minister responsible on the PSLRB Chairperson's recommendation, to assist the parties to resolve disputes and make recommendations for settlement – will replace conciliation boards and conciliation commissioners (s. 162-167). A public interest commission can be appointed in two instances: upon receipt of a request for conciliation, and on the initiative of the PSLRB Chairperson.

9. Essential Services

The PSLRA contains a number of new provisions relating to essential services that are to be maintained in the event of a strike. Essential services are defined as services, facilities or activities necessary for the safety and security of the public (s. 4). The employer has the exclusive right to establish the level at which an essential service must be provided, including the extent to which and the frequency with which the service is rendered (s. 120).

The employer and the union are required to negotiate and make every reasonable effort to enter into an essential services agreement (s. 122). If an agreement cannot be reached, either the employer or the union can apply to the PSLRB to resolve any issues (s. 123). In settling unresolved issues, the PSLRB can identify the number of positions necessary for the employer to provide an essential service, but it cannot require the employer to change the manner in which it operates normally.

A strike cannot occur until 30 days after an essential services agreement has been concluded or amended (s. 194). Employees who provide essential services cannot participate in a strike (s. 196(j)).

10. Strike Votes

Under the new PSLRA, unions will be required to hold a strike vote by secret ballot before going on strike (s. 184).

11. Unfair Labour Practices

The unfair labour practices provisions of the PSLRA are comparable to those of the *Canada Labour Code*. Section 186 of the Act provides that it not an unfair labour practice for the employer to permit employees to attend to union business during work hours. In addition, it will not be an unfair labour practice for an employer to express its opinion as long as it does not use threats, coercion, intimidation, promises or undue influence. The remedies for unfair labour practices include damages that reflect the amount that an employee would have been paid in the absence of the unfair practice (s. 192).

12. Grievances

The PSLRA makes a number of changes to the grievance system.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Deputy heads in the core public administration will be required, in consultation with the union representatives in their respective departments or organizations, to establish an informal conflict management system (s. 207).

The Act refers to three types of grievances: individual grievances, group grievances and policy grievances.

a. Individual grievances

Individual grievances relate to the interpretation or application of a collective agreement or arbitral award or any matter affecting the terms and conditions of a specific individual's employment, such as disciplinary action, demotion, termination, suspension or financial penalty (s. 208).

Employees will now be able to file grievances involving issues under the *Canadian Human Rights Act*, except in relation to pay equity, and be awarded monetary relief as provided under that Act (s. 208). The Canadian Human Rights Commission is entitled to be notified of such grievances and will have standing to make submissions to an adjudicator.

If an employee grieves against a termination of employment or demotion for unsatisfactory performance and refers the grievance to adjudication, s. 230 of the PSLRA requires the adjudicator to find that the termination or adjudication was for cause if he or she determines that the deputy head's opinion about the unsatisfactory nature of the employee's work was reasonable.

The PSLRA will allow grievances against deployment. Such grievances, however, can be referred to adjudication only when they relate to deployment without consent (s. 209(1)).

When the employer's internal policy expressly states that employees must give up their right to grieve when they pursue relief under the policy, such employees will have to choose between presenting a grievance and filing a complaint under applicable internal policy.

b. Group grievances

A group grievance involves more than one employee in a single portion of the federal public administration who are similarly affected by the interpretation or application of a collective agreement or arbitral award (s. 215). The bargaining agent for a bargaining unit is

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

responsible for bringing a group grievance. However, employees can drop out of a group grievance if they wish (s. 218).

c. Policy Grievances

A policy grievance relates to the interpretation or application of a collective agreement or an arbitral award (s. 220). Either the bargaining agent or the employer can bring a policy grievance.

13. Judicial Review

The PSLRA limits the ability to appeal decisions. A decision rendered at the final level of the grievance process that cannot be further sent to adjudication is final and binding (s. 214). Under s. 233, decisions of adjudicators are final and binding and may not be questioned in any court.

Furthermore, employees are prohibited from bringing civil actions in respect of disputes relating to their terms and conditions of employment (s. 236).

14. Seven-year Review

Under s. 252 of the PSLRA, a designated minister will be required to conduct a review of the PSLRA after seven years. The report on the review is to be tabled in the House of Commons and the Senate.

B. Amendments to the *Financial Administration Act*

Part 2 of the Public Service Modernization Act amends parts of the *Financial Administration Act*. The FAA confers the responsibility for human resources management in the public service on the Treasury Board.

The thrust of the proposed amendments to the FAA is to transfer a number of Treasury Board powers in relation to human resources to deputy heads. These changes are in keeping with the approach to reform expressed in the preamble to the new Public Service Employment Act – to have staffing decisions made at the lowest possible level.

Bill C-25 changes some of the terms and definitions used in the FAA. Paragraph 7(1)(e) of the FAA, which confers personnel management authority on the Treasury Board, will now refer to "human resources management" rather than to "personnel management."

Also, certain definitions will be changed:

- "core public administration" will be the main government departments listed in Schedule I of the FAA and the agencies, tribunals and organizations listed in Schedule IV of the Act; and
- "public service" is defined as the departments and agencies listed in Schedules I and IV of the FAA, the separate agencies listed in Schedule V and any other portions of the public service that may be so designated by the GIC.

Proposed s. 11.1(1) of the FAA defines the scope of the Treasury Board's human resources management responsibilities. This provision is essentially the same as the existing provision except for two new elements. The first is the addition of new responsibilities that require the Board to establish policies and directives in relation to:

- the exercise of the human resources powers granted to deputy heads in the core public administration, and the reporting by deputy heads on the exercise of those powers (s. 11.1(1)(f)); and
- the manner in which such deputy heads deal with grievances and the reporting in connection with such grievances (s. 11.1(1)(g)).

The second is the removal of certain Treasury Board responsibilities which, pursuant to proposed s. 12(1) of the FAA, will be transferred to deputy heads in the core public administration, subject to the policies and directives of the Treasury Board. Deputy heads will have authority to:

1. determine and establish learning, training and development requirements;
2. provide merit awards;
3. establish standards of discipline and set penalties;
4. terminate or demote unsatisfactory employees;
5. terminate or demote employees for non-disciplinary reasons; and
6. terminate employees whose work is transferred outside the core public administration.

Proposed s. 12(2) ensures that deputy heads of separate agencies can exercise similar powers, subject to terms and conditions set by the GIC.

Deputy heads will be able to sub-delegate any of the powers with respect to human resources management.

New s. 12.3 provides for the continued application of National Joint Council agreements to employees whose jobs are transferred from the core public administration to a separate agency.

The President of the Treasury Board will be required to report annually to Parliament on the administration of the human resources provisions of the FAA, which will incorporate information from deputy heads with respect to their human resources management activities (s. 12.4).

C. New Public Service Employment Act

Part 3 of the PSMA enacts a restructured Public Service Employment Act (Division 1 of Part 3) and amends the existing *Public Service Employment Act* (Division 2 of Part 3). The amendments to the existing PSEA lay the foundation for the new PSEA by:

- creating a new Public Service Commission to administer the Act and establish the policy and regulatory framework for the new Act;
- putting in place new rules governing political activity by public servants; and
- establishing the new Public Service Staffing Tribunal.

1. Preamble

The new PSEA contains a rather lengthy preamble of some eight clauses that establish the framework for the changes to be implemented by the new Act. The preamble recognizes a merit-based, non-partisan public service that is representative of Canada's diversity, able to serve the public with integrity and in their official language of choice and strives for excellence. It also acknowledges the authority of the Public Service Commission to make appointments to and within the public service, and states that this authority can be delegated to deputy heads within an accountability framework. In addition, the preamble points to a new direction in staffing – that staffing decisions should be at "as low a level as possible within the public service" and should allow managers flexibility in staffing arrangements.

2. Public Service Commission

Section 4 of the PSEA continues the Public Service Commission (PSC), consisting of a full-time President and two or more part-time Commissioners, all appointed by the GIC for a seven-year term.

Set out in s. 11 of the new PSEA, the PSC's mandate is to:

- appoint persons to or from within the public service (s. 29);
- conduct investigations (s. 66-69);
- undertake audits of any matter within its jurisdiction (s. 17-19); and
- administer the provisions of the PSEA relating to the political activities of public service employees and deputy heads (s. 111-122).

If requested or if it considers it necessary, the PSC is required to consult with employers and the public service unions with respect to the principles governing lay-offs or priorities for appointment (s. 14).

The PSC also has authority, subject to approval by the GIC, to exclude positions from the application of the PSEA. Regulations can be made prescribing how such excluded positions are to be dealt with (s. 20-21).

The PSC's regulation-making authority is found in s. 22 of the new PSEA.

Under s. 26, Treasury Board, as the employer, can make regulations:

- respecting deployments;
- defining the word "promotion" in relation to deployments;
- establishing probationary periods for new employees; and
- in relation to any occupational group, extending or changing to levels the provisions of the PSEA that apply to positions.

3. Annual Reports

Both the PSC (s. 23) and the Treasury Board (s. 28) are required to prepare and present to Parliament annual reports on their activities under the PSEA.

4. Delegation of PSC Authority

The PSEA allows the PSC to delegate to deputy heads any of the powers and functions conferred on it by the Act, other than its authority to conduct audits, make regulations, establish exclusions from the Act, investigate appointments and administer the political activity provisions (s. 15(1)). The PSC can direct how, and the terms and conditions under which, a deputy head is to exercise any of the delegated powers, including policies relating to the making and revoking of public service appointments and taking corrective action.

Any delegation of authority to a deputy head to make appointments from within the public service includes the power to revoke such appointments and to take corrective action where the deputy head investigates and finds that an error, omission or improper conduct affected a person's appointment (s. 15(3)).

The PSEA allows deputy heads, with the approval of the PSC, to sub-delegate any of the powers and functions conferred on them under the Act. The power to revoke appointments, however, cannot be sub-delegated (s. 24).

5. Appointments and Merit

The new PSEA makes significant changes to the process of appointing individuals to the public service. As noted earlier, the PSC will be able to delegate appointment authority to deputy heads, who, in turn, can further delegate this authority to others.

Under the present PSEA, appointments are based on merit. The merit principle is set out in s. 10 of the PSEA, which states:

> 10. (1) Appointments to or from within the Public Service shall be based on selection according to merit, as determined by the Commission, and shall be made by the Commission, at the request of the deputy head concerned, by competition or by such other process of personnel selection designed to establish the merit of candidates as the Commission considers is in the best interests of the Public Service.
>
> (2) For the purposes of subsection (1), selection according to merit may, in the circumstances prescribed by the regulations of the Commission, be based on the competence of a person being considered for appointment as measured by such standard of competence as the Commission may establish, rather than as measured against the competence of other persons.

The new PSEA continues the concept of appointments based on merit, but redefines the concept.

Section 30(1) states that appointments to or from within the public service must be based on merit and free of political influence. According to s. 30(2), an appointment is based on merit when the person meets "the essential qualifications for the work to be performed, as established by the deputy head, including official language proficiency" and having regard to:

- additional qualifications that the deputy head considers to be an asset; and
- current or future operational requirements and needs of the organization as identified by the deputy head.

Under this definition, deputy heads establish the staffing requirements, by defining:

- the needs of their department or organization;
- operational requirements;
- essential qualifications;
- qualifications that will be an asset to the job but that are not essential.

The new PSEA provides that it is not necessary to consider more than one person in order for an appointment to be based on merit (s. 30(4)). Moreover, advertised or non-advertised appointment processes can be used (s. 33).

The current PSEA states that appointments must be made from within the public service where possible (s. 11).[3] Under the new PSEA, there will no longer be a preference for hiring from within the public service.

The PSC will be able to create an "area of selection" for external or internal appointments by establishing geographic restrictions, organizational restrictions or occupational criteria or by establishing equity parameters (s. 34(1)). Employees of separate agencies will be eligible to apply for jobs that may be limited to applicants from the core public administration (s. 35(1)).

---

(3) Section 1 of the PSEA states: "Appointments shall be made from within the Public Service except where, in the opinion of the Commission, it is not in the best interests of the Public Service to do so."

The new PSEA establishes a priority continuum for appointing individuals to positions in the public service. The following types of employees have priority in obtaining positions, in order ranking from the top downwards:

- employees scheduled to be laid off (surplus employees) (s. 40);
- employees on a leave of absence (s. 41(1));
- employees on the staff of a Minister, the Leader of the Opposition in the Senate or the Leader of the Opposition in the House of Commons who were public service employees prior to taking on that position or who have met the essential qualifications for a public service position in an advertised external job competition (s. 41(2));
- senior staff – executive assistants, special assistants or private secretaries – who have been employed for at least three years in the offices referred to above have priority for appointment to positions equivalent to that of executive assistant to a deputy head (s. 41(3));
- employees who have been laid off (s. 41(4)); and
- persons who by PSC regulation have been given priority (s. 22(2)(a)).

Subject to the above-listed priorities, veterans have priority over other applicants in an external job competition (s. 39).

The priority for laid-off employees, however, does not extend to laid-off term employees (s. 45). Furthermore, employees who refuse a reasonable job offer or accept an unreasonable job offer in situations where their work is being transferred outside the core public administration are deemed to be laid off and thus relegated to a lower position on the priority list (s. 46).

6. Casual Employees

Section 50 deals with casual employees – employees who work for no more than 90 days in a calendar year. Casual employees are not eligible to participate in internal appointment processes.

7. Deployment

Deployment is the transfer of a person from one position in the public service to another. The deployment provisions of the new PSEA are generally similar to those of the current Act. However, the new provisions relating to consent to deployment are more specific than the equivalent provisions of the existing PSEA. Section 34.2(3) of the current PSEA states that an employee may not be deployed without his or her consent unless deployment is a condition of the employee's present job. The new PSEA continues this provision, and also allows a deputy head to deploy an employee without consent when the employee is found to have harassed another person in the course of employment (s. 51(6)).

Under the present PSEA, a PSC investigator handles deployment complaints. Under the new legislation, such complaints are subject to a grievance procedure under the PSLRA.

8. Term Employees

Sections 58 and 59 of the new PSEA cover term employees – employees who are employed for a fixed term. Term employees will be automatically converted to indeterminate status at the end of the cumulative period of employment specified by the employer (the Treasury Board or a separate agency) and in circumstances determined by the employer. These conversions will not be considered new appointments and will not be grounds for initiating a complaints procedure under the Act.

In addition, the renewal of a term employee will not constitute an appointment and will not be grounds for initiating a complaint.

9. Probation

The provisions of the new PSEA relating to probation (s. 61-62) are essentially the same as those of the present Act (s. 28), except that employees who are dismissed while on probation may, under the new provision, be given severance pay for their notice period.

10. Layoffs

Under s. 65 of the new PSEA, a laid-off employee can bring a complaint to the new Public Service Staffing Tribunal that his or her selection for layoff constitutes an abuse of authority. He or she cannot complain, however, about the decision to lay off employees, the number of employees to be laid off or the part of the organization to be laid off.

11. Investigations and Complaints

The new PSEA makes several important changes to the investigations and complaints procedures found in the current Act.

Under s. 21 of the existing Act, appointments made through internal appointment processes can be appealed to a PSC Appeal Board in the following circumstances:

- unsuccessful candidates in an internal competition can appeal the appointment of a successful candidate;
- individuals who meet the established selection criteria can appeal an appointment made from within the public service without competition.

The new PSEA replaces the s. 21 appeals process and the appeals boards with a new process and a new adjudicative body – the Public Service Staffing Tribunal (PSST).

Under sections 74, 77 and 83 of the new PSEA, complaints can be made to the PSST in the following situations:

- A person whose appointment has been revoked by the PSC or a deputy head after an investigation of an internal appointment process reveals an error, omission or improper conduct affecting the selection of the person can lodge a complaint with the PSST that the revocation was unreasonable (s. 74).
- An unsuccessful candidate in an area of selection for an advertised internal appointment process, or any person in an area of selection in relation to a non-advertised internal appointment process, may file a complaint with the PSST about an appointment on the following grounds:
    1. abuse of authority by the PSC or the deputy head in choosing a particular person in relation to the merit criterion;
    2. abuse of authority by the PSC in choosing between an advertised or non-advertised internal appointment process;
    3. denial of the right to be assessed in the official language of one's choice (s. 77).
- Where an appointment is made as a result of implementing corrective action ordered by the PSST, a complaint can be initiated with the PSST on the basis of abuse of authority (s. 83).

With respect to most complaints to the PSST, complainants will have to prove that there has been an abuse of authority associated with action about which a complaint has

been launched. In the case *Tucci* v. *Attorney General of Canada*,[4] the Federal Court accepted five generic types of abuses in the exercise of discretion that could apply when abuse of authority was being claimed. These are:

- an improper intention in mind, which subsumes acting for an unauthorized purpose, in bad faith, or on irrelevant considerations;
- acting on inadequate material, including where there is no evidence or without considering relevant matters;
- an improper result, including unreasonable, discriminatory or retroactive administrative actions;
- an erroneous view of the law; and
- refusing to exercise discretion by adopting a policy that fetters the ability of the decision-maker to consider individual cases with an open mind.

The remedies available to the PSST when a complaint has been substantiated include: ordering the revocation of an appointment, or that an appointment not be made, and taking appropriate corrective action (s. 81). However, the PSST cannot order the PSC to make an appointment or to conduct a new appointment process (s. 82).

Under s. 80 of the new PSEA, the PSST can interpret and apply the *Canadian Human Rights Act* if a discrimination issue arises, and can order monetary relief in accordance with that Act. The Canadian Human Rights Commission will have a right to be notified of discrimination issues raised before the PSST and will have standing to make submissions to the PSST.

Section 87 of the new PSST sets out the types of appointments that do not give rise to a complaint to the PSST under s. 77. These include certain types of reappointments and appointments stemming from the priority appointment provisions.

Under the new PSEA, the PSC will have authority to investigate external appointments and can take corrective action, including revocation, if it determines that merit has not been applied, or an error, omission or improper conduct affected the selection (s. 66). It will

---

(4) *Tucci* v. *Attorney General of Canada*, (1997-02-11) FC T-623-96, http://www.canlii.org/ca/cas/fc/1997/1997fc20126.html.

have the same authority in relation to internal appointments when the appointment authority has not been delegated to deputy heads; in the latter situation, the responsibility to investigate rests with deputy heads (s. 67).

The PSC will also have the authority to investigate whether an appointment was politically influenced (s. 68) or whether fraud occurred in an appointment process (s. 69), and can take corrective action, including revocation.

12. Composition of the Public Service Staffing Tribunal

Sections 88-110 of the new PSEA pertain to the Public Service Staffing Tribunal. The PSST will consist of five to seven permanent members appointed by the GIC for a term of up to five years, subject to reappointment. Temporary members can also be appointed when the workload requires.

The PSST adjudicates complaints in relation to internal appointments and layoffs and can make regulations with respect to complaint procedures.

Decisions of the PSST are protected by a comprehensive privative clause which restricts appeal rights. Section 102(1) states that all PSST decisions are "final and may not be questioned or reviewed in any court." Section 102(2) goes on to state:

> No order may be made, process entered or proceeding taken in any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise, to question, review, prohibit or restrain the Tribunal in relation to a complaint.

The presence of a privative clause does not mean that a court can never review a PSST decision. However, the test that one must meet to persuade a court to overturn such a decision is severe. In past decisions, the Supreme Court of Canada (SCC) has indicated that it will review a decision of a tribunal protected by a strong privative clause where the tribunal has either made "an error in interpreting the provisions conferring jurisdiction on it, or has exceeded its jurisdiction by making a patently unreasonable error of law in the performance of its function."[5]

---

(5) *CAIMAW* v. *Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983, La Forest J., http://www/canlii.org/ca/cas/scc/1989/1989scc111/html.

The SCC is wary of overturning the decisions of tribunals and other expert adjudicative bodies, pointing out that a "tribunal has the right to make errors, even serious ones, provided it does not act in a manner 'so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review.'"[6]

Furthermore, the SCC notes that "mere disagreement with the result arrived at by the tribunal does not make that result 'patently unreasonable.' The courts must be careful to focus their inquiry on the existence of a rational basis for the decision of the tribunal, and not on their agreement with it. The emphasis should be not so much on what result the tribunal has arrived at, but on how the tribunal arrived at that result."[7]

The definition of "patently unreasonable" was dealt with by Mr. Justice Cory in the 1993 SCC decision in *Canada (Attorney General)* v. *Public Service Alliance of Canada*.[8]

> It is said that it is difficult to know what "patently unreasonable" means. What is patently unreasonable to one judge may be eminently reasonable to another. Yet any test can only be defined by words, the building blocks of all reasons. Obviously, the patently unreasonable test sets a high standard of review. In the Shorter Oxford English Dictionary "patently", an adverb, is defined as "openly, evidently, clearly". "Unreasonable" is defined as "[n]ot having the faculty of reason; irrational . . . . Not acting in accordance with reason or good sense". Thus, based on the dictionary definition of the words "patently unreasonable", it is apparent that if the decision the Board reached, acting within its jurisdiction, is not clearly irrational, that is to say evidently not in accordance with reason, then it cannot be said that there was a loss of jurisdiction. This is clearly a very strict test.

13. Political Activities

Part 7 of the new PSEA deals with political activity by public service employees. The stated purpose of this part is to recognize the right of employees to engage in political activities while maintaining the principle of political impartiality in the public service (s. 112).

---

(6) *Canadian Union of Public Employees, Local 963* v. *New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 at 237 as quoted in *CAIMAW* v. *Paccar of Canada Ltd.*

(7) *CAIMAW* v. *Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983.

(8) *Canada (Attorney General)* v. *Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941, Cory J., http://www.canlii.org/ca/cas/scc/1993/1993scc34.html.

Section 33 of the current PSEA prohibits public servants from working on behalf of, or against, any political party or candidate.[9] Political activity is limited to contributing funds as well as attending political meetings. This section was challenged under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and struck down by the Supreme Court of Canada in 1991, in so far as it applies to public servants other than deputy heads. Commenting on section 33, Sopinka, J. noted:

> ...the restrictions apply to a great number of public servants who in modern government are employed in carrying out clerical, technical or industrial duties that are completely divorced from the exercise of any discretion that could be in any manner affected by political considerations. The need for impartiality and indeed the appearance thereof does not remain constant throughout the civil service hierarchy.[10]

The new PSEA provisions allow public servants to engage in any political activity as long as it does not impair their ability to do their job in a politically impartial manner (s. 113). Political activity is defined in terms of supporting or opposing a political party or a candidate or seeking a nomination or being a candidate in a federal, provincial, territorial or municipal election (s. 111). The scope of prohibited political activities will be further defined in regulations to be made by the GIC on the recommendation of the PSC.

---

(9) Section 33 of the PSEA states, in part:

> 33. (1) No deputy head and, except as authorized under this section, no employee, shall
>
> (a) engage in work for or against a candidate;
> (b) engage in work for or against a political party; or
> (c) be a candidate.
>
> (2) A person does not contravene subsection (1) by reason only of attending a political meeting or contributing money for the funds of a candidate or of a political party.
>
> (3) Notwithstanding any other Act, on application made to the Commission by an employee, the Commission may, if it is of the opinion that the usefulness to the Public Service of the employee in the position the employee then occupies would not be impaired by reason of that employee having been a candidate, grant to the employee leave of absence without pay to seek nomination as a candidate and to be a candidate for election, for a period ending on the day on which the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if the employee has ceased to be a candidate.

(10) *Osborne* v. *Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69, http://www.canlii.org/ca/cas/scc/1991/1991scc51.html.

The new PSEA also establishes certain ground rules for public servants wishing to seek a nomination as a candidate or to be a candidate in a federal, provincial, territorial or municipal election (s. 114-115). In all these situations, the individual must obtain the consent of the PSC. The present PSEA requires PSC permission to be a candidate in federal, provincial and territorial but not municipal elections.

Deputy heads cannot participate in any political activity other than voting (s. 117). Under the current PSEA, deputy heads can also contribute money to a candidate or a party.

The PSC has authority to investigate allegations that an employee has breached the political impartiality provisions or has failed to obtain PSC permission to become a candidate. The PSC also has authority to investigate allegations that a deputy head has contravened the applicable prohibitions relating to political activity. In all situations, a PSC investigation can be initiated only pursuant to allegations made by an individual who has been or is a candidate for election (s. 118-119).

14. Statutory Review

Section 126 provides for a review of the new PSEA after seven years by a Minister designated by the GIC. The Minister's report of the review is to be tabled in the Senate and the House of Commons.

D. Amendments to the *Canadian Centre for Management Development Act*

Part 4 of the PSMA amends the *Canadian Centre for Management Development Act* ("CCMD Act").[11]

Among other things, the *Canadian Centre for Management Development Act* will be renamed the Canada School of the Public Service Act, and the Canadian Centre for Management Development will be renamed the Canada School of the Public Service. Training and Development Canada, currently administered by the PSC, will be amalgamated into the new Canada School of the Public Service (CSPS).

The scope of the School's operations will be extended beyond public sector management to encompass research, study and training in relation to public sector employees generally. It will also assist deputy heads in meeting the learning requirements of their organizations, including the delivery of training and development programs (s. 4).

---

(11) Statutes of Canada, 1991, c. 16, http://laws.justice.gc.ca/en/C-12.8/26440.html

The title of the head of the School will be changed from the "Principal" to the "President" (s. 13).

Like the CCMD, the CSPS will be able to charge fees for services and the use of facilities. Under a new provision, however, revenue from fees in a given year can be carried forward and applied to expenditures in the next fiscal year (s. 18(2)).

COMMENTARY

Bill C-25 makes significant changes to legislation governing the federal public service. A number of these changes have widely been seen as constructive. Allowing the new Public Service Staffing Tribunal to apply the *Canadian Human Rights Act*, converting term employees to indeterminate status after a specified term, requiring all departments to establish labour-management committees to discuss workplace issues, establishing the ability to file policy grievances and introducing public interest commissions to deal with breakdowns in labour-management negotiations are just some of the changes that have received positive comments.

Other changes are likely to generate considerable discussion. The new definition of "merit" is one of these. Under the current *Public Service Employment Act*, hiring on the basis of merit essentially means that the "best qualified" candidate for the job is chosen. The new definition of merit – meeting the essential qualifications for the work to be performed – introduces a measure of flexibility into the hiring process, but it may also, in the view of some, open the door to favouritism and result in a less qualified public service.

The new political activities provisions of the PSEA may also raise some concerns. While many may welcome increased flexibility for public servants when it comes to political activity, others question the impact of the provisions on the ability to maintain a politically neutral public service. In a recent article in the *National Post*, Gordon Robertson, a former Clerk of the Privy Council, expressed concern about the changes, as did Professor Donald Savoie, who argued that political involvement should be banned for all senior managers in the public service.[12]

---

(12) Bill Curry, "Letting public servants become politically active a 'mistake': former advisor to PMs," *National Post*, March 2003.

PROJET DE LOI C-25 : LOI SUR LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Margaret Smith
Division du droit et du gouvernement

Le 13 mars 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-25

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	6 février 2003
Deuxième lecture :	20 février 2003
Rapport du comité :	16 mai 2003
Étape du rapport :	28 mai 2003
Troisième lecture :	3 juin 2003

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	3 juin 2003
Deuxième lecture :	13 juin 2003
Rapport du comité :	18 septembre 2003
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	4 novembre 2003

Sanction royale : 7 novembre 2003

Lois du Canada : 2003, c. 22

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

CONTEXTE 2

ANALYSE 3

A. La nouvelle Loi sur les relations de travail dans la fonction publique 3
1. Préambule 3
2. Comités consultatifs et amélioration conjointe 3
3. La Commission des relations de travail dans la fonction publique 4
4. L'élimination de certaines exclusions 5
5. La portée des négociations 5
6. Les négociations à deux niveaux 5
7. La médiation 5
8. Le choix du mode de règlement des différends 6
9. Les services essentiels 6
10. Le vote de grève 7
11. Les pratiques déloyales 7
12. Les griefs 7
a. Les griefs individuels 7
b. Les griefs collectifs 8
c. Les griefs de principe 8
13. Le contrôle judiciaire 9
14. L'examen septennal 9

B. Les modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques* 9

C. La nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique 11
1. Préambule 11
2. La Commission de la fonction publique 12
3. Les rapports annuels 13
4. La délégation des pouvoirs de la Commission de la fonction publique 13
5. Nomination et mérite 13
6. Les employés occasionnels 16
7. La mutation 16
8. Les fonctionnaires nommés pour une durée déterminée 16
9. La période de stage 17
10. La mise en disponibilité 17
11. Enquêtes et plaintes 17
12. La composition du Tribunal de la dotation de la fonction publique 19
13. Les activités politiques 21
14. L'examen obligatoire 23

D. Les modifications à la *Loi sur le centre canadien de gestion* 23

COMMENTAIRE 24

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-25 : LOI SUR LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE*

INTRODUCTION

Le projet de loi C-25 : Loi sur la modernisation de la fonction publique(1) a été déposé à la Chambre des communes le 6 février 2003.

Le projet de loi comporte quatre grandes mesures de réforme de la fonction publique :

1. Il abroge l'actuelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et promulgue une nouvelle loi portant le même nom pour régir les relations de travail dans la fonction publique.

2. Il abroge l'actuelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et promulgue une nouvelle loi portant le même nom pour régir les nominations à la fonction publique.

3. Il modifie la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour transférer certains pouvoirs du Conseil du Trésor en matière de gestion des ressources humaines aux administrateurs généraux.

4. Il modifie la *Loi sur le Centre canadien de gestion* pour préparer la fusion du Centre canadien de gestion et de Formation et perfectionnement Canada qui donnera naissance à la nouvelle École de la fonction publique du Canada.

Le projet de loi comporte également un certain nombre de dispositions transitoires, de modifications corrélatives et de dispositions de coordination.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Le titre complet du projet de loi C-25 est Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE

Le cadre législatif qui régit actuellement la gestion des ressources humaines dans la fonction publique est composé des textes suivants :

- la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui crée la Commission de la fonction publique et la charge des nominations à et dans la fonction publique et des recours s'y rapportant et qui établit les règles régissant les activités politiques des fonctionnaires;

- la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui crée la Commission des relations de travail dans la fonction publique et régit les relations de travail dans la fonction publique et qui attribue le rôle d'« employeur » au Conseil du Trésor dans la conduite des négociations collectives;

- certaines parties de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui confèrent au Conseil du Trésor le pouvoir général en matière de gestion des ressources humaines pour la fonction publique.

D'autres lois comme la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la partie II du *Code canadien du travail* structurent également ce cadre de référence.

La réforme de la fonction publique apparaît depuis longtemps à l'ordre du jour politique du gouvernement fédéral. Certaines initiatives sont dignes de mention :

- le rapport Glassco de 1962 (rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement);

- les réformes qui, en 1967, ont transformé la Commission du service civil en Commission de la fonction publique, créé des droits de négociation collective et donné naissance à la Commission des relations de travail dans la fonction publique;

- la création du Centre canadien de gestion en 1991;

- d'autres réformes de la fonction publique en 1992;

- la création de nouveaux « employeurs distincts » comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Parcs Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

Très récemment, dans le discours du Trône de 2001, le gouvernement a déclaré qu'il procéderait aux « réformes nécessaires pour que la fonction publique du Canada continue d'évoluer et de s'adapter. Innovation et dynamisme, tels seront les attributs d'une fonction publique à l'image de la diversité canadienne. Elle sera ainsi en mesure d'attirer et de développer les talents nécessaires pour servir les Canadiens et les Canadiennes au XXI[e] siècle. »

Des études et rapports récents mettent en lumière les enjeux dont doit tenir compte la fonction publique fédérale en matière de recrutement et de dotation, soulignent des préoccupations relatives à la qualité de la gestion des ressources humaines par le gouvernement et indiquent que s'imposent de profondes transformations aux lois régissant les relations de travail[(2)].

ANALYSE

A. La nouvelle Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

La partie 1 du projet de loi promulgue une nouvelle Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) qui remplace la loi actuelle du même nom.

1. Préambule

Le préambule de la nouvelle LRTFP met l'accent sur l'importance de relations de travail efficaces et harmonieuses et la valeur de la négociation collective dans un contexte où la protection de l'intérêt public est la considération primordiale.

2. Comités consultatifs et amélioration conjointe

La nouvelle LRTFP suppose que chaque administrateur général, de concert avec les syndicats compétents, crée un comité consultatif patronal-syndical pour son ministère afin de discuter des problèmes touchant les fonctionnaires dans leur milieu de travail (art. 8).

L'employeur ou l'administrateur général sera en mesure de procéder à « l'amélioration conjointe du milieu de travail » avec les syndicats, sous l'égide du Conseil

---

(2) Ces rapports sont les suivants : le *Rapport du vérificateur général (2000)*, le rapport annuel de la Commission de la fonction publique au Parlement (octobre 2002) et le rapport final du Comité consultatif tripartite syndical-patronal-universitaire sur les relations de travail dans la fonction publique fédérale (« Rapport Fryer », juin 2001).

national mixte ou de toute autre tribune de son choix. « "Amélioration conjointe du milieu de travail" s'entend de la consultation entre les parties sur les questions liées au milieu de travail et de leur participation à la formulation des problèmes relatifs à celui-ci, et à l'élaboration et à l'étude de solutions en vue de l'adoption de celles dont elles conviennent » (art. 9 à 11).

3. La Commission des relations de travail dans la fonction publique

La nouvelle LRTFP crée une nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), dont le mandat est d'arbitrer, d'offrir des services de médiation et d'offrir des services de recherche et d'analyse en matière de rémunération. La Commission continuera de fournir des installations et des services de soutien administratif au Conseil national mixte, ainsi que le prévoit l'article 17 de la LRTFP.

La nouvelle LRTFP définit chacun de ces types de services (art. 14 à 16) :

- les services d'arbitrage comprennent l'audition des demandes et des plaintes concernant les relations de travail et les questions de santé et de sécurité au travail ainsi que le renvoi des griefs à l'arbitrage;
- les services de médiation comprennent l'appui apporté à la conclusion de négociations collectives et à la gestion des relations de travail ainsi que la médiation relative aux griefs;
- les services d'analyse et de recherche en matière de rémunération comprennent la compilation et l'analyse de données sur la rémunération, la mise de ces renseignements à la disposition des syndicats, de la gestion et du public, et la conduite de recherches comparatives en matière de rémunération.

La nouvelle CRTFP sera composée d'un président, d'un maximum de trois vice-présidents et d'autres commissaires désignés par le gouverneur en conseil pour une durée de cinq ans (avec possibilité de renouvellement de mandat) sous réserve de « révocation motivée » (art. 22).

Les commissaires, à l'exception du président et des vice-présidents, sont nommés de façon à ce que, dans la mesure du possible, les personnes dont la nomination a été recommandée par l'employeur et par les syndicats soient en nombre égal (art. 19).

Les affaires dont la Commission est saisie en vertu de la partie I de la nouvelle LRTFP (affaires non reliées à des griefs) doivent être entendues par un comité composé d'au moins trois membres (art. 31). Les décisions de la Commission sont sans appel et lient les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parties et elles ne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire, sauf en vertu de certaines dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale* (art. 51).

4. L'élimination de certaines exclusions

Les avocats du ministère de la Justice et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et les employés du Secrétariat du Conseil du Trésor ne seront plus automatiquement considérés comme occupant des postes de direction ou confidentiels et donc comme exclus des négociations collectives. En règle générale, les postes seront exclus au cas par cas par ordonnance de la Commission (art. 59). Cependant, les syndicats pourront contester la classification d'un poste exclu. Pour certains types de classifications, le fardeau de la preuve reviendra au syndicat, qui devra prouver que la classification est erronée. Dans d'autres cas, c'est l'employeur qui assumera le fardeau de la preuve (art. 62).

5. La portée des négociations

La portée des négociations ne changera pas sous le régime de la nouvelle LRTFP. Les questions qui actuellement ne font pas l'objet de négociations – comme celles qui sont ou pourraient être établies sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* – resteront telles (art. 113).

6. Les négociations à deux niveaux

La nouvelle LRTFP prévoit un système de négociations à deux niveaux : les négociations à l'échelle de la fonction publique, qui permettent d'établir les grands paramètres de conditions d'emploi dans une unité de négociation, et les négociations à l'échelle d'un ministère, qui permettent d'adopter des dispositions détaillées. L'employeur, le syndicat et l'administrateur général compétent doivent convenir d'employer la procédure à deux niveaux pour qu'elle puisse l'être (art. 110).

L'objet des négociations à deux niveaux est de permettre d'adapter les conventions collectives aux besoins des ministères et des fonctionnaires.

7. La médiation

Selon la nouvelle LRTFP, le président de la CRTFP peut désigner un médiateur pour aider les parties à régler un différend dans le cadre d'une négociation collective. Les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

techniques dont celui-ci dispose sont notamment la médiation, l'enquête et la facilitation. Si on le lui demande, le médiateur peut formuler des recommandations concernant le règlement du différend (art. 108).

8. Le choix du mode de règlement des différends

La nouvelle LRTFP conserve la procédure énoncée dans la version antérieure : les syndicats choisissent le mode de règlement des différends (décision d'arbitrage liant les parties ou conciliation) qu'ils emploieront pour sortir d'une impasse éventuelle dans les négociations (art. 103). La LRTFP permet également aux parties de régler leurs différends par « décision définitive et sans appel » (art. 182).

Une nouvelle procédure de conciliation sera instaurée. Des commissions d'intérêt public – organismes provisoires composés d'une à trois personnes nommées par le ministre responsable, sur recommandation du président de la CRTFP, pour aider les parties à régler leurs différends et pour recommander des mesures de règlement – remplaceront les commissions de conciliation et les commissaires à la conciliation (art. 162 à 167). Une commission d'intérêt public peut être formée dans deux cas : sur réception d'une demande de conciliation, et de la propre initiative du président de la CRTFP.

9. Les services essentiels

La nouvelle LRTFP comporte un certain nombre de nouvelles dispositions relatives aux services essentiels qui doivent être maintenus en cas de grève. Les services essentiels se définissent comme les services, installations ou activités indispensables à la sécurité de la population (art. 4). L'employeur a le droit exclusif de déterminer le niveau des services essentiels et notamment la mesure dans laquelle et la fréquence à laquelle ces services doivent être fournis (art. 120).

L'employeur et le syndicat sont tenus de négocier et de faire de leur mieux pour s'entendre sur les services essentiels (art. 122). S'ils n'arrivent pas à s'entendre, l'un ou l'autre peut demander à la CRTFP de régler la question (art. 123). Lorsqu'elle règle des questions qui ne sont pas réglées, la CRTFP peut déterminer le nombre de postes dont l'employeur a besoin pour assurer les services essentiels, mais elle ne peut pas exiger de l'employeur qu'il modifie le cours normal de ses opérations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Une grève ne peut être déclenchée si moins de 30 jours se sont écoulés après qu'une entente sur les services essentiels a été conclue ou modifiée (art. 194). Les fonctionnaires qui assurent les services essentiels ne peuvent prendre part à une grève (al. 196*f*)).

10. Le vote de grève

Aux termes de la nouvelle LRTFP, les syndicats seront tenus de procéder à un vote au scrutin secret avant de faire grève (art. 184).

11. Les pratiques déloyales

Les dispositions de la LRTFP relatives aux pratiques déloyales sont comparables à celles du *Code canadien du travail*. L'article 186 de la LRTFP dispose qu'il n'est pas déloyal de la part de l'employeur de permettre à des fonctionnaires de participer à des réunions syndicales pendant les heures ouvrables. Par ailleurs, il ne sera pas considéré comme déloyal de la part d'un employeur d'exprimer son opinion pourvu qu'il ne recoure pas à la menace, à la coercition, à l'intimidation, aux promesses ou à des moyens d'influence indus. Les mesures de réparation en cas de pratiques déloyales prennent, entre autres, la forme de dommages-intérêts du montant de ce qu'un fonctionnaire aurait reçu en l'absence desdites pratiques déloyales (art. 192).

12. Les griefs

La nouvelle LRTFP prévoit un certain nombre de changements au système de règlement des griefs.

Les administrateurs généraux de l'administration publique centrale seront tenus, de concert avec les représentants syndicaux de leurs ministères ou organismes respectifs, d'instaurer un système de gestion informelle des conflits (art. 207).

La LRTFP prévoit trois types de griefs : les griefs individuels, les griefs collectifs et les griefs de principe.

a. Les griefs individuels

Ces griefs ont trait à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective ou d'une décision arbitrale ou à toute autre question concernant les conditions d'emploi d'une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personne, qu'il s'agisse de mesures disciplinaires, de rétrogradation, de cessation d'emploi, de suspension ou de sanction financière (art. 208).

Les fonctionnaires pourront désormais déposer des griefs concernant des questions relevant de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sauf s'il s'agit d'équité salariale, et ils auront droit aux indemnités pécuniaires prévues par cette loi (art. 208). La Commission canadienne des droits de la personne a le droit de recevoir notification de ce genre de griefs et elle pourra intervenir pour présenter ses observations à un arbitre.

Si un fonctionnaire dépose un grief pour cessation d'emploi ou rétrogradation en raison d'un rendement insuffisant et qu'il demande l'arbitrage, l'arbitre doit, aux termes de l'article 230 de la LRTFP, conclure que la cessation d'emploi ou la rétrogradation était justifiée s'il établit que l'opinion de l'administrateur général concernant le rendement insatisfaisant du fonctionnaire était raisonnable.

La nouvelle LRTFP autorisera les griefs pour mutation, mais ces griefs ne pourront être réglés par arbitrage que s'ils ont trait à une mutation sans consentement (par. 209(1)).

Lorsque la politique interne de l'employeur prévoit expressément que les fonctionnaires doivent renoncer à la procédure du grief s'ils demandent réparation en vertu de cette politique, ces fonctionnaires devront choisir entre la procédure du grief et le dépôt d'une plainte en vertu de la politique interne applicable.

b. Les griefs collectifs

Un grief collectif regroupe plusieurs fonctionnaires d'une même partie de l'administration publique fédérale qui sont également touchés par l'interprétation ou l'application d'une convention collective ou d'une décision arbitrale (art. 215). C'est l'agent de l'unité de négociation qui est chargé de présenter le grief collectif, mais les fonctionnaires qui y prennent part peuvent se désister en cours de route s'ils le souhaitent (art. 218).

c. Les griefs de principe

Un grief de principe a trait à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective ou d'une décision arbitrale (art. 220). Un grief de principe peut être déposé par l'agent de négociation ou par l'employeur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

13. Le contrôle judiciaire

La nouvelle LRTFP limite la capacité d'appeler des décisions. Une décision rendue au dernier palier de la procédure de règlement des griefs qui ne peut pas être portée en arbitrage est définitive et elle lie les parties (art. 214). Aux termes de l'article 233, les décisions des arbitres sont sans appel et elles lient les parties : elles ne peuvent être contestées devant un tribunal.

Par ailleurs, les fonctionnaires n'ont pas le droit d'intenter des poursuites au civil concernant des différends ayant trait à leurs conditions d'emploi (art. 236).

14. L'examen septennal

Aux termes de l'article 252, un ministre désigné sera tenu de procéder à un examen de la LRTFP au bout de sept ans. Le rapport de l'examen doit être présenté à la Chambre des communes et au Sénat.

B. Les modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques*

La partie 2 du projet de loi modifie des parties de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). La LGFP confère la responsabilité de la gestion des ressources humaines de la fonction publique au Conseil du Trésor.

L'objet des modifications proposées est de transférer un certain nombre des pouvoirs du Conseil du Trésor en matière de gestion des ressources humaines aux administrateurs généraux. Ces changements s'alignent sur la perspective formulée dans le préambule de la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique, à savoir que les décisions en matière de dotation doivent être prises à l'échelon le plus bas possible.

Le projet de loi C-25 modifie certains des termes et définitions employés dans la LGFP. L'alinéa 7(1)*e*) de la LGFP, qui confère le pouvoir de gestion du personnel au Conseil du Trésor, fera désormais état de la « gestion des ressources humaines » et non plus de la « gestion du personnel ».

Certaines définitions seront modifiées :

- l'expression « administration publique centrale » désignera les principaux ministères énumérés à l'annexe I de la LGFP et les organismes, tribunaux et agences énumérés à l'annexe IV de la LGFP;

- l'expression « fonction publique » désignera les ministères et organismes énumérés aux annexes I et IV de la LGFP, les organismes distincts énumérés à l'annexe V et toute autre partie de la fonction publique qui pourrait être ainsi désignée par le gouverneur en conseil.

Le nouveau paragraphe 11.1(1) de la LGFP définit le champ d'application des responsabilités du Conseil du Trésor en matière de gestion des ressources humaines. Cette disposition est essentiellement la même que la disposition actuelle, sauf pour deux nouveaux éléments. Il y a d'abord l'attribution de nouvelles responsabilités au Conseil, qui devra élaborer des politiques et des directives ayant trait :

- à l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines attribués aux administrateurs généraux de l'administration publique centrale et aux rapports sur l'exercice de ces pouvoirs (al. 11.1(1)*f*));
- à la manière dont ces administrateurs généraux traitent les griefs et en font rapport (al. 11.1(1)g)).

Il y a par ailleurs l'élimination de certaines responsabilités du Conseil du Trésor, qui, en vertu du nouveau paragraphe 12(1) de la LGFP, seront confiées aux administrateurs généraux de l'administration publique centrale, sous réserve des politiques et directives du Conseil. Les administrateurs généraux auront les pouvoirs suivants :

1. déterminer les besoins en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement;
2. accorder des récompenses au mérite;
3. élaborer des normes et des sanctions disciplinaires;
4. renvoyer ou rétrograder les fonctionnaires au rendement insatisfaisant;
5. renvoyer ou rétrograder des fonctionnaires pour des raisons non disciplinaires;
6. renvoyer les fonctionnaires dont les tâches sont transférées à l'extérieur de l'administration publique centrale.

Le nouveau paragraphe 12(2) prévoit que les administrateurs généraux d'organismes distincts peuvent exercer des pouvoirs analogues, sous réserve des conditions fixées par le gouverneur en conseil.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les administrateurs généraux auront la possibilité de déléguer l'un ou l'autre de leurs pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines.

Le nouvel article 12.3 prévoit le maintien de l'application des ententes du Conseil national mixte aux fonctionnaires dont les postes sont transférés de l'administration publique centrale à des organismes distincts.

Le président du Conseil du Trésor sera tenu de rendre compte tous les ans au Parlement de l'application des dispositions de la LGFP en matière de gestion des ressources humaines, et ces comptes rendus intégreront de l'information fournie par les administrateurs généraux sur leurs activités à cet égard (art. 12.4).

C. La nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique

La partie 3 du projet de loi promulgue une nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) (section 1 de la partie 3) et modifie l'actuelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (section 2 de la partie 3). Les modifications apportées à l'actuelle LEFP ouvrent la voie à la nouvelle LEFP :

- en créant une Commission de la fonction publique (CFP) restructurée, chargée d'appliquer la LEFP et d'élaborer les cadres stratégique et réglementaire nécessaires à la nouvelle LEFP;
- en mettant en place de nouvelles règles régissant les activités politiques des fonctionnaires;
- en créant le nouveau Tribunal de la dotation de la fonction publique.

1. Préambule

La nouvelle LEFP a un préambule assez long, composé de quelque huit dispositions établissant le cadre des changements apportés par la nouvelle LEFP. On y reconnaît l'importance d'une fonction publique fondée sur le mérite, non partisane et représentative de la diversité du Canada, capable de servir la population avec intégrité et dans la langue officielle choisie par les administrés, et visant l'excellence. On y reconnaît également le pouvoir de la CFP de nommer des fonctionnaires à la fonction publique ou au sein de celle-ci et la possibilité de déléguer ce pouvoir aux administrateurs généraux dans un cadre de reddition de comptes. Le préambule réoriente par ailleurs la procédure de dotation : les décisions en matière de dotation

doivent être prises à l'échelon « le plus bas possible », et les gestionnaires doivent disposer de latitude en matière de dotation.

2. La Commission de la fonction publique

L'article 4 de la nouvelle LEFP maintient l'existence de la CFP, composée d'un président à temps plein et de deux commissaires à temps partiel ou plus, tous nommés pour sept ans par le gouverneur en conseil.

Selon l'article 11 de la nouvelle LEFP, le mandat de la CFP est le suivant :

- nommer à la fonction publique des personnes y appartenant ou non (art. 29);
- procéder à des enquêtes (art. 66 à 69);
- procéder à des vérifications concernant toute question relevant de sa compétence (art. 17 à 19);
- appliquer les dispositions de la LEFP relatives aux activités politiques des fonctionnaires et des administrateurs généraux (art. 111 à 122).

Sur demande ou si elle l'estime nécessaire, la CFP est tenue de se concerter avec les employeurs et les syndicats de la fonction publique au sujet des principes régissant les mises en disponibilité ou les priorités de nomination (art. 14).

La CFP a également le pouvoir, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, d'exclure des postes de l'application de la LEFP. Le gouverneur en conseil peut prévoir par règlement la façon de traiter ces postes (art. 20 et 21).

Le pouvoir de réglementation de la CFP est institué à l'article 22 de la nouvelle LEFP.

Aux termes de l'article 26, le Conseil du Trésor, à titre d'employeur, peut adopter des règlements :

- pour régir les mutations;
- pour définir le terme « promotion » en matière de mutation;
- pour instaurer des périodes de stage pour les nouveaux fonctionnaires;

- concernant tout groupe professionnel, pour prévoir que les dispositions de la LEFP applicables aux postes s'appliqueront, par adjonction ou substitution, aux niveaux.

3. Les rapports annuels

La CFP (art. 23) et le Conseil du Trésor (art. 28) sont tenus de produire et de présenter au Parlement des rapports annuels sur leurs activités en application de la LEFP.

4. La délégation des pouvoirs de la Commission de la fonction publique

La LEFP permet à la CFP de déléguer aux administrateurs généraux l'un ou l'autre des pouvoirs et fonctions que lui confère la LEFP, sauf ceux de procéder à des vérifications, d'adopter des règlements, de déterminer les exemptions à la LEFP, de faire enquête sur les nominations et d'appliquer les dispositions relatives aux activités politiques (par. 15(1)). La CFP peut déterminer comment et à quelles conditions un administrateur général doit exercer l'un ou l'autre des pouvoirs qui lui sont délégués, notamment les politiques relatives aux nominations et aux révocations dans la fonction publique et aux mesures correctives.

Tout pouvoir de nommer des personnes parmi les fonctionnaires délégué à un administrateur général comporte le pouvoir de les révoquer et de prendre des mesures correctives si, après enquête, l'administrateur général s'aperçoit qu'une erreur, une omission ou une conduite répréhensible a compromis la nomination d'une personne (par. 15(3)).

La LEFP permet aux administrateurs généraux, sur approbation de la CFP, de déléguer l'un ou l'autre des pouvoirs et fonctions que la LEFP leur confère. Il n'est cependant pas possible de déléguer le pouvoir de révocation (art. 24).

5. Nomination et mérite

La nouvelle LEFP apporte des changements importants à la procédure de nomination à la fonction publique. Comme nous l'avons vu, la CFP sera en mesure de déléguer le pouvoir de nommer des fonctionnaires aux administrateurs généraux, lesquels pourront eux aussi déléguer ce pouvoir à d'autres.

Selon les dispositions de l'actuelle LEFP, les nominations se fondent sur le mérite. Le principe du mérite est énoncé à l'article 10 de la LEFP, qui se lit comme suit :

> 10. (1) Les nominations internes ou externes à des postes de la fonction publique se font sur la base d'une sélection fondée sur le mérite, selon ce que détermine la Commission, et à la demande de l'administrateur général intéressé, soit par concours, soit par tout autre mode de sélection du personnel fondé sur le mérite des candidats que la Commission estime le mieux adapté aux intérêts de la fonction publique.
>
> (2) Pour l'application du paragraphe (1), la sélection au mérite peut, dans les circonstances déterminées par règlement de la Commission, être fondée sur des normes de compétence fixées par celle-ci plutôt que sur un examen comparatif des candidats.

La nouvelle LEFP maintient le concept du mérite, mais le redéfinit.

Le paragraphe 30(1) dispose que les nominations, internes ou externes, à la fonction publique doivent être fondées sur le mérite et exemptes de toute influence politique. Selon le paragraphe 30(2), une nomination est fondée sur le mérite lorsque « la personne à nommer possède les qualifications essentielles – notamment la compétence dans les langues officielles – établies par l'administrateur général pour le travail à accomplir »; il est également tenu compte :

- de toute qualification supplémentaire que l'administrateur général considère comme un atout;
- de toute exigence opérationnelle actuelle ou future de l'administration précisée par l'administrateur général.

Selon cette définition, les administrateurs généraux déterminent les besoins en dotation en précisant :

- les besoins de leur ministère ou de leur organisme;
- les exigences opérationnelles;
- les qualifications indispensables;
- les qualifications qui seront un atout pour l'emploi, mais qui ne sont pas essentielles.

La nouvelle LEFP dispose qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait plus d'un candidat pour que la nomination soit fondée sur le mérite (par. 30(4)). Il est aussi possible de recourir à un processus de nomination annoncé ou à un processus de nomination non annoncé (art. 33).

L'actuelle LEFP dispose que les postes doivent autant que possible être pourvus par nomination interne (art. 11)[3]. La nouvelle LEFP ne prévoit aucune préférence en ce sens.

La CFP pourra circonscrire une « zone de sélection » pour les nominations internes ou externes en imposant des restrictions géographiques, des restrictions organisationnelles ou des critères professionnels ou en établissant des critères en matière d'équité (par. 34(1)). Les employés d'organismes distincts auront le droit de se porter candidats aux postes accessibles seulement aux employés de l'administration publique centrale (par. 35(1)).

La nouvelle LEFP prévoit une structure continue de priorités pour les nominations aux postes de la fonction publique. Les catégories de personnes suivantes ont priorité selon l'ordre suivant :

- les fonctionnaires que l'on prévoit de mettre en disponibilité (fonctionnaires excédentaires) (art. 40);
- les fonctionnaires en congé (par. 41(1));
- les personnes au service d'un ministre, du chef de l'opposition au Sénat ou du chef de l'opposition à la Chambre des communes qui étaient des employés de la fonction publique avant d'occuper ce poste ou qui possèdent les qualifications indispensables requises pour un poste de la fonction publique annoncé dans un concours externe (par. 41(2));
- les cadres supérieurs – adjoints exécutifs, assistants spéciaux ou secrétaires privés – qui sont depuis au moins trois ans au service des responsables énumérés ci-dessus ont priorité pour des postes équivalents à celui d'adjoint exécutif d'un administrateur général (par. 41(3));
- les fonctionnaires mis en disponibilité (par. 41(4));
- les personnes qui ont priorité en vertu d'un règlement de la CFP (al. 22(2)*a*)).

Sous réserve des priorités énumérées ci-dessus, les anciens combattants ont priorité sur tous les autres candidats dans les concours externes (art. 39).

La priorité accordée aux fonctionnaires mis en disponibilité ne s'applique pas s'ils avaient été embauchés pour une durée déterminée (art. 45). Par ailleurs, les fonctionnaires qui refusent une offre d'emploi raisonnable ou acceptent une offre qui n'est pas raisonnable lorsque leur emploi est transféré à l'extérieur de l'administration publique centrale sont considérés

---

(3) L'article 11 de la LEFP dispose ce qui suit : « Les postes sont pourvus par nomination interne sauf si la Commission en juge autrement dans l'intérêt de la fonction publique. »

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comme mis en disponibilité et, par conséquent, relégués à une position inférieure dans la liste des priorités (art. 46).

6. Les employés occasionnels

L'article 50 a trait aux employés occasionnels, c'est-à-dire aux employés qui ne travaillent pas plus de 90 jours au cours d'une même année civile. Les employés occasionnels n'ont pas le droit de se porter candidats à des postes dotés par nomination interne.

7. La mutation

La mutation est le transfert d'une personne d'un poste de la fonction publique à un autre. Les dispositions de la nouvelle LEFP concernant la mutation sont généralement semblables à celles de la LEFP actuelle, mais les nouvelles dispositions relatives au consentement à la mutation sont plus précises. Le paragraphe 34.2(3) de la LEFP actuelle dispose qu'aucune mutation ne peut être effectuée sans le consentement du fonctionnaire, sauf si l'acceptation d'être muté fait partie des conditions d'emploi de son poste actuel. La nouvelle LEFP maintient cette disposition et permet à l'administrateur général de muter un fonctionnaire sans son consentement si l'on constate qu'il a harcelé un collègue en cours d'emploi (par. 51(6)).

Aux termes de l'actuelle LEFP, c'est un enquêteur de la CFP qui s'occupe des plaintes pour mutation. Aux termes de la nouvelle LEFP, ces plaintes sont assujetties à la procédure de règlement des griefs en vertu de la LRTFP.

8. Les fonctionnaires nommés pour une durée déterminée

Les articles 58 et 59 de la nouvelle LEFP ont trait aux fonctionnaires nommés pour une durée déterminée. Ces fonctionnaires passeront automatiquement au statut de fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée à la fin de la période cumulative d'emploi précisée par l'employeur (le Conseil du Trésor ou un organisme distinct) et aux conditions déterminées par l'employeur. Ces conversions ne seront pas considérées comme de nouvelles nominations et ne pourront motiver de plaintes en vertu de la LEFP.

Par ailleurs, le renouvellement du contrat d'un fonctionnaire nommé pour une durée déterminée ne constituera pas une nomination et ne pourra motiver de plainte.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9. La période de stage

Les dispositions de la nouvelle LEFP relatives à la période de stage (art. 61 et 62) sont généralement semblables à celles de la LEFP actuelle (art. 28), excepté que les personnes renvoyées pendant la période de stage peuvent toucher une indemnité de départ qui remplace la période de préavis.

10. La mise en disponibilité

Aux termes de l'article 65 de la nouvelle LEFP, un fonctionnaire mis en disponibilité peut adresser une plainte au Tribunal de la dotation de la fonction publique s'il estime que sa mise en disponibilité constitue un abus de pouvoir, mais il ne peut pas contester la décision de mettre des fonctionnaires en disponibilité, le nombre de fonctionnaires mis en disponibilité ni la partie de l'organisation touchée par cette décision.

11. Enquêtes et plaintes

La nouvelle LEFP apporte plusieurs changements importants concernant les procédures prévues dans la LEFP actuelle en matière d'enquêtes et de plaintes.

Aux termes de l'article 21 de la LEFP actuelle, les nominations internes peuvent faire l'objet d'un appel devant une commission d'appel de la CFP dans les cas suivants :

- les candidats non retenus dans le cadre d'un concours interne peuvent faire appel de la nomination du candidat retenu;
- les personnes qui remplissent les critères de sélection établis peuvent faire appel d'une nomination interne sans concours.

La nouvelle LEFP remplace la procédure d'appel énoncée à l'article 21 et les commissions d'appel par une nouvelle procédure et un nouvel organisme d'arbitrage, le Tribunal de la dotation de la fonction publique (TDFP).

Selon les articles 74, 77 et 83 de la nouvelle LEFP, il est possible d'adresser une plainte au TDFP dans les cas suivants :

- Toute personne dont la nomination a été révoquée par la CFP ou par un administrateur général après qu'une enquête sur la procédure interne a révélé une erreur, une omission ou

une conduite répréhensible compromettant la sélection de cette personne peut adresser une plainte au TDFP en alléguant que cette révocation n'était pas raisonnable (art. 74).

- Un candidat non retenu se trouvant dans la zone de sélection pour un poste annoncé pourvu par nomination interne ou une personne se trouvant dans la zone de sélection d'un poste non annoncé pourvu par nomination interne peut adresser une plainte au TDFP pour les motifs suivants :

  1. abus de pouvoir de la part de la CFP ou de l'administrateur général dans le choix du candidat compte tenu des critères de mérite;
  2. abus de pouvoir de la part de la CFP dans le choix entre un processus de dotation interne annoncé et un processus non annoncé;
  3. refus de reconnaître le droit d'être évalué dans la langue officielle choisie par le candidat (art. 77).

- Lorsqu'une nomination fait suite à l'application de mesures correctives ordonnées par le TDFP, une plainte peut être adressée au Tribunal pour allégation d'abus de pouvoir (art. 83).

Dans la plupart des cas, les plaignants qui s'adressent au TDFP devront faire la preuve qu'il y a eu abus de pouvoir relativement aux faits motivant la plainte. Dans la cause *Tucci* c. *Procureur général du Canada*[4], la Cour fédérale a reconnu cinq types généraux d'abus de pouvoir dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire :

- une intention non légitime, c'est-à-dire dans un but non autorisé, de mauvaise foi ou en tenant compte de considérations non pertinentes;

- le fait d'agir en se fondant sur des éléments insuffisants, notamment lorsqu'il ne dispose d'aucun élément de preuve ou qu'il ne tient pas compte d'éléments pertinents;

- un résultat inéquitable, notamment lorsque des mesures déraisonnables, discriminatoires ou rétroactives ont été prises;

- une erreur de droit;

- le refus d'exercer son pouvoir discrétionnaire en adoptant une politique qui entrave sa capacité d'examiner des cas individuels avec un esprit ouvert.

Les mesures que le TDFP peut prendre lorsqu'il conclut qu'une plainte est fondée sont les suivantes : ordonner la révocation de la nomination ou empêcher la nomination et

---

(4) *Tucci* c. *Procureur général du Canada*, (11.2.1997), CF, n° T-623-96 (http://decisions.fct-cf.gc.ca/fct/1997/t-623-96.html).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prendre des mesures correctives (art. 81). Cependant, le Tribunal ne peut pas ordonner à la CFP de procéder à une nomination ou d'entamer une nouvelle procédure de dotation (art. 82).

Aux termes de l'article 80 de la nouvelle LEFP, le TDFP peut interpréter et appliquer les dispositions de la *Loi canadienne des droits de la personne* si une question de discrimination est soulevée et il peut ordonner le versement d'une indemnité conformément à cette loi. La Commission canadienne des droits de la personne aura le droit d'être informée des questions de discrimination soulevées devant le TDFP et elle aura le droit d'intervenir pour présenter ses observations au Tribunal.

L'article 87 de la nouvelle LEFP énonce les types de nomination qui ne peuvent donner lieu à une plainte devant le TDFP conformément à l'article 77. Il s'agit de certains types de nomination à un autre poste et de nominations reliées aux dispositions sur les priorités.

La nouvelle LEFP permettra à la CFP d'enquêter sur les nominations externes et de prendre des mesures correctives, notamment sous la forme de révocations, si elle constate que le principe du mérite n'a pas été appliqué ou qu'une erreur, une omission ou une conduite répréhensible a compromis la procédure de sélection (art. 66). Elle aura le même pouvoir concernant les nominations internes si le pouvoir de nomination n'a pas été délégué aux administrateurs généraux; dans ce dernier cas, la responsabilité de l'enquête reviendra à ces administrateurs (art. 67).

La CFP aura également le pouvoir de faire enquête pour savoir si une nomination a subi une influence politique (art. 68) ou s'il y a eu fraude (art. 69), et elle peut prendre des mesures correctives, notamment sous la forme de révocations.

12. La composition du Tribunal de la dotation de la fonction publique

Les articles 88 à 110 de la nouvelle LEFP ont trait au TDFP. Le TDFP sera composé de cinq à sept membres permanents, nommés par le gouverneur en conseil pour une durée maximale de cinq ans, avec possibilité de renouvellement de la nomination. Il sera également possible de nommer des membres temporaires lorsque la charge de travail l'exige.

Le TDFP arbitre les plaintes relatives aux nominations internes et aux mises en disponibilité et il peut réglementer la procédure de règlement des plaintes.

Les décisions du TDFP sont protégées par une clause privative complète qui limite les droits d'appel. Le paragraphe 102(1) dispose que toutes les décisions du Tribunal sont

« définitive[s] et [ne sont] pas susceptible[s] d'examen ou de révision devant un autre tribunal ». Le paragraphe 102(2) se lit comme suit :

> Il n'est admis aucun recours ni aucune décision judiciaire – notamment par voie d'injonction, de *certiorari*, de prohibition ou de *quo warranto* – visant à contester, réviser, empêcher ou limiter l'action du Tribunal en ce qui touche une plainte.

La présence d'une clause privative ne signifie pas qu'aucun tribunal ne puisse jamais réviser une décision du TDFP, mais le critère à remplir pour convaincre un tribunal de casser une telle décision est très strict. Dans des arrêts antérieurs, la Cour suprême du Canada a fait savoir qu'elle révisera la décision d'un tribunal protégé par une clause privative « si celui-ci a commis une erreur en interprétant les dispositions attributives de compétence ou s'il a excédé sa compétence en commettant une erreur de droit manifestement déraisonnable dans l'exercice de sa fonction »[(5)].

La Cour suprême hésite à casser les décisions de tribunaux administratifs et d'autres organismes d'arbitrage spécialisés, faisant remarquer qu'un « tribunal a le droit de commettre des erreurs, même des erreurs graves, pourvu qu'il n'agisse pas de façon déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire »[(6)].

La Cour rappelle par ailleurs qu'un « simple désaccord avec le résultat atteint par le tribunal administratif ne suffit pas à rendre ce résultat "manifestement déraisonnable". Les cours de justice doivent prendre soin de vérifier si la décision du tribunal a un fondement rationnel plutôt que de se demander si elles sont d'accord avec celle-ci. L'accent devrait être mis non pas sur le résultat auquel est arrivé le tribunal, mais plutôt sur la façon dont le tribunal est arrivé à ce résultat. »[(7)]

---

(5) *CAIMAW* c. *Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, juge La Forest (http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/pub/1989/vol2/html/1989rcs2_0983.html).

(6) *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963* c. *Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, p. 237, cité dans *CAIMAW* c. *Paccar of Canada Ltd.*

(7) *CAIMAW* c. *Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983.

La définition de « manifestement déraisonnable » a été analysée par le juge Cory dans la décision rendue en 1993 par la Cour suprême dans l'affaire *Canada (Procureur général du Canada)* c. *Alliance de la fonction publique du Canada*[8] :

> Le sens de l'expression « manifestement déraisonnable », fait-on valoir, est difficile à cerner. Ce qui est manifestement déraisonnable pour un juge peut paraître éminemment raisonnable pour un autre. Pourtant, pour définir un critère nous ne disposons que de mots, qui forment, eux, les éléments de base de tous les motifs. Le critère du caractère manifestement déraisonnable représente, de toute évidence, une norme de contrôle sévère. Dans le Grand Larousse de la langue française, l'adjectif manifeste est ainsi défini : « Se dit d'une chose que l'on ne peut contester, qui est tout à fait évidente ». On y trouve pour le terme déraisonnable la définition suivante : « Qui n'est pas conforme à la raison; qui est contraire au bon sens ». Eu égard donc à ces définitions des mots « manifeste » et « déraisonnable », il appert que si la décision qu'a rendue la Commission, agissant dans le cadre de sa compétence, n'est pas clairement irrationnelle, c'est-à-dire, de toute évidence non conforme à la raison, on ne saurait prétendre qu'il y a eu perte de compétence. Visiblement, il s'agit là d'un critère très strict.

13. Les activités politiques

La partie 7 de la nouvelle LEFP a trait aux activités politiques des fonctionnaires, son objet déclaré étant de reconnaître leur droit à s'adonner à des activités politiques tout en adhérant au principe de la neutralité politique dans la fonction publique (art. 112).

L'article 33 de la LEFP actuelle interdit aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un parti ou un candidat[9]. Les activités politiques se limitent aux contributions

---

(8) *Canada (Procureur général)* c. *Alliance de la fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, juge Cory (http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/pub/1993/vol1/html/1993rcs1_0941.html).

(9) L'article 33 de la LEFP se lit en partie comme suit :

> 33. (1) Il est interdit à tout administrateur général et, sauf autorisation par le présent article, à tout fonctionnaire :
>
> *a*) de travailler pour ou contre un candidat,
> *b*) de travailler pour ou contre un parti politique,
> *c*) d'être candidat.
>
> (2) L'assistance à une réunion politique ou la contribution financière à la caisse d'un candidat ou d'un parti politique ne constituent pas à elles seules des manquements au paragraphe (1)

[suite à la page suivante]

pécuniaires et à la participation à des assemblées politiques. Cette disposition a été contestée en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, en 1991, elle a été annulée par la Cour suprême du Canada dans son application aux fonctionnaires autres que les administrateurs généraux. Commentant l'article 33, le juge Sopinka fait remarquer ce qui suit :

> [...] les restrictions s'appliquent à un grand nombre de fonctionnaires qui, dans une fonction publique moderne, n'ont absolument rien à voir avec l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire susceptible d'être influencé de quelque manière par des considérations d'ordre politique. La nécessité de l'impartialité et même de l'apparence d'impartialité n'est pas uniforme à tous les échelons de la fonction publique.(10)

Les dispositions de la nouvelle LEFP permettent aux fonctionnaires de s'adonner à des activités politiques pourvu qu'elles n'entravent pas leur capacité à faire leur travail de façon politiquement impartiale (art. 113). Les activités politiques sont définies comme étant l'appui ou l'opposition à un parti ou un candidat ou le fait d'être candidat ou de tenter de le devenir dans une élection fédérale, provinciale, territoriale ou municipale (art. 111). Le champ des activités politiques prohibées sera défini de façon plus précise par un règlement pris par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la CFP.

La nouvelle LEFP prévoit également certaines règles de base pour les fonctionnaires qui cherchent à se porter candidats à une élection fédérale, provinciale, territoriale ou municipale (art. 114 et 115) ou à être choisis comme tels. Dans ce genre de cas, l'intéressé doit obtenir l'approbation de la CFP. La LEFP actuelle exige l'obtention de l'autorisation de la CFP pour être candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale, mais non municipale.

Les administrateurs généraux ne peuvent pas s'adonner à des activités politiques en dehors de la participation au vote (art. 117). Aux termes de l'actuelle LEFP, ils peuvent verser de l'argent à un candidat ou un parti.

[suite] (3) Le fonctionnaire désireux de se porter ou d'être choisi comme candidat peut demander à la Commission un congé non payé pour une période se terminant le jour de la proclamation des résultats de l'élection ou, à sa demande, à toute date antérieure marquant la fin de sa candidature. Nonobstant toute autre loi, la Commission peut accorder un tel congé si elle estime que la candidature du fonctionnaire ne nuira pas par la suite à son efficacité, pour la fonction publique, dans le poste qu'il occupe alors.

(10) *Osborne* c. *Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69 (http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/pub/1991/vol2/html/1991rcs2_0069.html).

La CFP a le pouvoir de faire enquête sur des allégations voulant qu'un fonctionnaire ait porté atteinte au principe de neutralité politique ou n'ait pas demandé l'autorisation de la CFP pour se porter candidat. Elle a également le pouvoir de faire enquête sur des allégations voulant qu'un administrateur général ait enfreint les dispositions lui interdisant toute activité politique. Dans ce genre de cas, la CFP ne peut faire enquête que si les allégations sont formulées par une personne qui a été ou qui est candidate à une élection (art. 118 et 119).

14. L'examen obligatoire

L'article 136 prévoit l'examen obligatoire de la nouvelle LEFP au bout de sept ans. L'examen doit être effectué par un ministre désigné par le gouverneur en conseil. Le ministre doit déposer le rapport de l'examen au Sénat et à la Chambre des communes.

D. Les modifications à la *Loi sur le centre canadien de gestion*

La partie 4 du projet de loi modifie la *Loi sur le Centre canadien de gestion* (LCCG)[11].

Entre autres choses, la LCCG portera désormais le titre de Loi concernant l'École de la fonction publique du Canada, et le Centre de gestion du Canada portera le nom d'École de la fonction publique du Canada. Formation et perfectionnement Canada, qui relève actuellement de la CFP, sera fusionné à la nouvelle École.

La portée des opérations de l'École débordera la gestion du secteur public pour englober des activités de recherche, d'étude et de formation concernant les fonctionnaires en général. L'École aidera également les administrateurs généraux à répondre aux besoins d'apprentissage de leurs organisations, notamment en offrant des programmes de formation et de perfectionnement (art. 4).

L'École aura à sa tête non plus un « directeur », mais un « président » (art. 13).

Comme le Centre de gestion, l'École pourra facturer des frais de services et d'utilisation des locaux. Toutefois, selon une nouvelle disposition, les recettes accumulées au cours d'une même année pourront être reportées et appliquées aux dépenses de l'exercice suivant (par. 18(2)).

---

(11) Lois du Canada (1991), ch. 16 (http://lois.justice.gc.ca/fr/).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-25 apporte des changements importants à la réglementation de la fonction publique. Un certain nombre de ces changements sont généralement considérés comme constructifs. Parmi ceux qui ont suscité des commentaires positifs, signalons la possibilité pour le Tribunal de la dotation de la fonction publique d'appliquer les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la conversion du statut de fonctionnaire nommé pour une durée déterminée à celui de fonctionnaire nommé pour une durée indéterminée après un certain délai, l'obligation pour tous les ministères de créer des comités patronaux-syndicaux pour discuter des problèmes du milieu de travail et la possibilité de déposer des griefs de principe et la création de commissions d'intérêt public pour régler les ruptures de négociation entre les parties patronales et syndicales.

D'autres changements risquent de susciter des discussions considérables. La nouvelle définition du terme « mérite » en est un exemple. Aux termes de l'actuelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, l'embauche au mérite signifie pour l'essentiel que l'on choisit le candidat « le plus qualifié ». La nouvelle définition (posséder les qualifications essentielles pour exécuter le travail), tout en introduisant une certaine souplesse, risque, de l'avis de certains, d'ouvrir la porte au favoritisme et de donner lieu à une fonction publique moins qualifiée.

Les nouvelles dispositions relatives aux activités politiques des fonctionnaires pourraient aussi susciter des inquiétudes. Beaucoup verront sans doute d'un œil favorable cette latitude plus grande accordée aux fonctionnaires à cet égard, mais d'autres s'interrogent sur les effets de ces dispositions sur la capacité à maintenir une fonction publique neutre. Dans un article paru récemment dans le *National Post*, Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé, s'interroge sur ces changements, comme l'avait fait le professeur Donald Savoie, qui estimait que les activités politiques devraient être interdites à tous les cadres supérieurs de la fonction publique[12].

---

(12) Bill Curry, « Letting public servants become politically active a 'mistake': former advisor to PMs », *National Post*, mars 2003.